

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

2840

Vragen van de leden **Omtzigt** (Omtzigt), **Van der Woude** (VVD) en **Peters** (CDA) aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over *het recht op studiebeurzen voor EU-studenten in Nederland na herinvoering van de basisbeurs* (ingezonden 26 april 2023).

Antwoord van Minister **Dijkgraaf** (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) (ontvangen 7 juni 2023).

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het artikel «Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs: 17 grenseffectrapportage EU-studenten»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u de informatie uit het artikel meenemen in de uitgebreide juridische analyse, die u heeft toegezegd rond regelgeving voor buitenlandse studenten die recht hebben op Nederlandse studiefinanciering?² Kunt u met de juridische analyse specifiek ingaan op de verschillende voorbeelden die worden gegeven in het artikel?

Antwoord 2

In het debat over kennisveiligheid en internationalisering van 9 februari 2022 heb ik aan het lid De Hoop toegezegd dat ik bereid was om de voorwaarden voor migrerend werknemerschap, waaronder internationale studenten in Nederland recht kunnen hebben op studiefinanciering, nader te verkennen. Tijdens het debat over de herinvoering van de basisbeurs van 15 februari 2023 heb ik vervolgens toegezegd dat ik in deze juridische analyse over de 56 urennorm ook in zou gaan op de regelgeving omtrent meeneembare studiefinanciering en migrerend werknemers. De analyse heb ik op 21 april jl. naar uw Kamer gestuurd, maar daar was het deel over meeneembare studiefinanciering nog niet in opgenomen, zoals ook in die brief werd

¹ Vakblad Grensoverschrijdend werken, nr. 53 (maart 2023), «Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs: 17 grenseffectrapportage EU-studenten»?

² Handelingen II, vergaderjaar 2022–2023, nr. 53, item 8

toegelicht.³ Dit deel zal ik opnemen in een brief die uw Kamer voor de zomer ontvangt. In deze brief zal ik ook ingaan op de voorbeelden die in het artikel worden aangehaald. Voor de volledigheid merk ik op dat het artikel waar u naar verwijst niet uitsluitend ziet op meeneembare studiefinanciering (het meenemen van Nederlandse studiefinanciering naar een ander land), maar ook op de situatie dat een student uit de EER of Zwitserland Nederlandse studiefinanciering krijgt voor een studie in Nederland.

Vraag 3

Kunt u aangeven waarop een 19-jarige Duitse student, wiens alleenstaande (en enige) ouder een relatief laag inkomen heeft (€ 28.000,- per jaar), recht heeft wanneer zij/hij in Nederland studeert als eerste studie aan een universiteit? Dus hoeveel kinderbijslag krijgt de ouder, hoeveel Duitse studiefinanciering (BAföG) (gift en lening) ontvangt de student alsmede hoeveel Nederlandse studiefinanciering (basisbeurs, aanvullende beurs, lening) en wat is de omvang van het studentenreisproduct?

Antwoord 3

De 19-jarige student uit bovenstaande casus heeft geen recht op volledige Nederlandse studiefinanciering. Wel heeft hij de mogelijkheid om in Nederland collegegeldkrediet te ontvangen, op voorwaarde dat hij geen studiefinanciering uit Duitsland ontvangt. In het geval dat de student wettelijk collegegeld betaalt, kan de student voor het studiejaar 2023–2024 maximaal € 192,83 per maand lenen.

Dit is anders op het moment dat deze student zelf, of zijn ouder of partner, in Nederland gaat werken én de status verkrijgt van migrerend werknemer. In dat geval komt de student, zolang deze de status van migrerend werknemer behoudt, in aanmerking voor Nederlandse studiefinanciering. Dat mag overigens alleen als de student geen studiefinanciering van een ander land ontvangt.

Deze student zou wel in aanmerking kunnen komen voor Duitse studiefinanciering (BAföG).⁴ Of dat zo is en hoe hoog die uitkering zou zijn, hangt naast de standaard eisen (bijvoorbeeld leeftijd, nationaliteit, opleiding) af van het inkomen van de ouders én het eventuele inkomen en vermogen van de student zelf. Het in aanmerking komen van het ouderlijk inkomen is geregeld in artikel 25 BaföG. Voor bedragen boven het vrijgestelde bedrag wordt het ouderlijk inkomen verrekend met de BaföG-aanspraken van de student. Overigens wordt er voor het inkomen van de ouders ook met een extra vrijstellingsbedrag gewerkt voor elk studerend kind in het huishouden (€ 730).

De hoogte van de bedragen die studenten kunnen ontvangen is geregeld in § 13 lid 1 nummer 2 BaföG. Studenten die studeren aan instellingen voor hoger onderwijs kunnen maximaal € 452 per maand ontvangen voor hun kosten van levensonderhoud en € 360 per maand voor huisvesting, mits zij niet bij hun ouders wonen (zie § 13, lid 2, nummer 2 BaföG). Daarnaast ontvangen de ouders van de student (tot 25 jaar) € 250 euro aan kinderbijslag, die zij kosteloos aan de student kunnen doorgeven. Als studenten niet via de wettelijke gezinsverzekering meeverzekerd zijn (wat mogelijk is tot hun 25e), wordt nog eens € 122 uitbetaald voor een particuliere ziektekosten- en verpleegzorgverzekering.

De BaföG wordt voor de helft als gift en voor de helft als renteloze lening uitgekeerd (zie § 17 e.v. BaföG). Deze renteloze lening moet tot maximaal € 10.010 terugbetaald worden.

Vraag 4

Kunt u de vorige vraag beantwoorden als de student in Nederland gaat werken, daar 56 uur per maand werkt en daarmee € 600,- per maand verdient? Kunt u bij de beantwoording van deze vraag ingaan op de cumulatie van ondersteuningsmaatregelen die hierdoor kan plaatsvinden?

³ Kamerstuk 22 452 nr. 85

⁴ Voor de informatie over studiefinanciering in Duitsland is informatie opgevraagd bij het Duitse Ministerie van Onderwijs.

Antwoord 4

In deze casus werkt de 19-jarige student voldoende om aangemerkt te worden als migrerend werknemer. De student komt daardoor, zolang deze de status van migrerend werknemer behoudt, in aanmerking voor Nederlandse studiefinanciering. De student mag dan geen studiefinanciering uit een ander land ontvangen. In deze casus zou dat betekenen dat de student vanaf 1 september 2023 voor de volgende Nederlandse studiefinanciering per maand in aanmerking komt:

- Basisbeurs uitwonend: € 274,90
- Aanvullende beurs: maximaal € 416 (afhankelijk van het inkomen van de ouders)
- Studentenreisproduct: week- of weekendabonnement (waarde: € 120,96)
- Maximale lening uitwonend: € 266,97
- Maximale collegegeldkrediet: € 192,83 in het geval van wettelijk collegegeld
- Tijdelijke ophoging basisbeurs in verband met gestegen energiekosten: € 164,30

Het tegelijk ontvangen van Nederlandse en Duitse studiefinanciering voor het hoger onderwijs is op grond van Nederlandse wetgeving niet toegestaan. Het ontvangen van kinderbijslag in Duitsland door de ouders is wel toegestaan. Mocht de student geen Nederlandse studiefinanciering aanvragen en wel in Duitsland studiefinanciering willen ontvangen, dan verandert voor het recht op studiefinanciering in Duitsland het genoemde aantal gewerkte uren niets. Voor de BAföG geldt wel dat het betaalde werk de concentratie op de opleiding niet mag verstoren. Bij een bijbaan die minimaal nodig is om te kwalificeren als migrerend werknemer is dat echter niet het geval. Het inkomen van de student speelt wel mee in het bepalen van de hoogte van de uitkering van de Duitse overheid. De bedragen vallen dan mogelijk lager uit.

Vraag 5

Kunt u dezelfde twee vragen beantwoorden voor een Vlaamse student die in Nederland komt studeren?

Antwoord 5

Voor de beantwoording of de Vlaamse student recht heeft op Nederlandse studiefinanciering verwijs ik u naar het antwoord op vraag 3 en 4. Het maakt voor het recht op Nederlandse studiefinanciering in deze casussen niet uit of de student de Duitse of Belgische nationaliteit heeft. Voor de volledigheid merk ik nogmaals op dat de student voor het recht op Nederlandse studiefinanciering geen studiefinanciering uit een ander land mag ontvangen. Vlaamse studenten hebben recht op een studietoelage.⁵ Deze wordt ook toegekend aan studenten die in Nederland studeren, maar daarvoor geldt wel een extra eis bovenop de reguliere voorwaarden. Zo moet de student hoofdverblijf hebben in het Vlaamse Gewest, een diploma voor het voortgezet onderwijs hebben gehaald in Vlaanderen of al eerder een diploma in het hoger onderwijs in Vlaanderen hebben gehaald. Ervan uitgaande dat de student voldoet aan deze aanvullende eis, bestaat er recht op een studietoelage. De hoogte van de studietoelage is afhankelijk van de gezinssituatie en het gezinsinkomen. Eerst worden voor de gezinssituatie punten toegekend, waarbij bijvoorbeeld gekeken wordt hoeveel andere kinderen in het gezin wonen en of gezorgd wordt voor iemand met een handicap. Per aantal punten is een inkomensnorm met een minimum- en maximumbedrag bepaald. Bij een gezinsinkomen boven het maximumbedrag wordt geen toelage toegekend en onder het minimumbedrag wordt de volledige toelage toegekend. Daartussen wordt gebruik gemaakt van een formule en wordt een deel van de toelage uitgekeerd. De bedragen lopen op tot jaarlijks (voor 60 studiepunten) € 4.354,18 voor uitwonende studenten en € 2.613 voor thuiswonende studenten. Daarnaast is er nog een speciale regeling voor studenten waar het gezinsinkomen niet hoger is dan 1/10^e van de maximumgrens. Al deze bedragen gelden voor een studielast van 60 studiepunten. Wanneer er voor minder studiepunten wordt ingeschreven, wordt het bedrag lager.

⁵ Op basis van informatie van studietoelagen.be

Het basisbedrag van de kinderbijslag loopt in Vlaanderen tot 18 jaar, met uitzondering voor kinderen met een specifieke ondersteuningsbehoefte. De zogenoemde schoolbonus loopt tot 24 jaar en bedraagt € 63,67 per jaar. Op basis van de gevonden informatie lijkt er geen verandering in het recht op studietoelage te zijn. Mogelijk verandert wel de hoogte van het ontvangen bedrag.

Vraag 6

Kan in beide gevallen de Nederlandse studiefinanciering gecumuleerd worden met de Duitse respectievelijk Vlaamse kinderbijslag tot 24 jaar? Hoe is geregeld dat in beide gevallen de Duitse studiefinanciering (BaföG) respectievelijk Vlaamse studietoelage niet gecumuleerd kan worden met de Nederlandse studiefinanciering?

Antwoord 6

In de Wet Studiefinanciering 2000 staat dat een student geen aanspraak heeft op Nederlandse studiefinanciering wanneer hij in hetzelfde studiefinancieringstijdvak aanspraak maakt op een tegemoetkoming in de kosten voor de toegang tot het onderwijs of voor levensonderhoud van een ander land ontvangt (artikel 2.13, eerste lid, onder d). Hiermee regelt de wet dat het niet is toegestaan voor hbo en wo studenten om Nederlandse studiefinanciering te ontvangen, wanneer een student ook studiefinanciering van een ander land ontvangt. Over hoe cumulatieve studiefinanciering verder kan worden tegengaan zal ik uw Kamer voor de zomer informeren in het kader van de motie El Yassini en Peters over ditzelfde onderwerp.⁶

In algemene zin kan ik al wel zeggen dat strikte handhaving erg ingewikkeld zal zijn, mede door de afhankelijkheid van andere landen. Er zijn op dit moment geen overeenkomsten met andere landen over het tegengaan van cumulatieve studiefinanciering. In Nederlandse wetgeving is wel opgenomen dat DUO gegevens van andere landen mag ontvangen en verwerken. In andere landen (en op Europees niveau) ontbreekt echter de juridische grondslag om de gewenste gegevens ook aan ons te verstrekken. De wet heeft geen betrekking op kinderbijslag. Cumulatie van Nederlandse studiefinanciering en kinderbijslag uit een derde land is toegestaan. Kinderbijslag wordt gezien als overheidsbijdrage aan het gezinsbudget ter verlichting van de lasten die voortvloeien uit het onderhoud van kinderen.⁷ Studiefinanciering wordt daarentegen gekwalificeerd als financiële ondersteuning van de student om een vervolgopleiding te volgen.

Vraag 7

Bent u bekend met het feit dat Vlaanderen een wachttijd hanteert (11 maanden werk in de afgelopen 24 maanden) voor (werkende) EER-studenten alvorens zij aanspraak krijgen op de Vlaamse studietoelagen⁸, terwijl in Nederland direct aanspraak op studiefinanciering bestaat? Acht u het mogelijk en wenselijk om ook in Nederland een wachttijd te hanteren voordat iemand in aanmerking komt voor studiefinanciering?

Antwoord 7

Ik ben op hoofdlijnen bekend met de systematiek in Vlaanderen en ook die in Duitsland. Op grond van de informatie waar ik momenteel over beschik, zie ik echter reden voor twijfel of het instellen van een wachttijd juridisch houdbaar zou zijn. Zo volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie EU dat het begrip «werknemer» een communautaire, dat wil zeggen Europeesrechtelijke reikwijdte heeft en niet restrictief mag worden uitgelegd. Verder ben ik bekend met twee uitspraken van Duitse rechterlijke instanties waarin werd geoordeeld dat de wachttijd van 10 weken, die is opgenomen in een circulaire van het Duitse Ministerie van Onderwijs uit 2015, niet mocht worden toegepast, in het licht van de eisen die het Europees recht stelt.⁹ Tot slot heeft een vergelijkbare vraag voorgelegen bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. In de betreffende zaak werd geoordeeld dat bij

⁶ Kamerstuk 36 229, nr. 30

⁷ Hof van Justitie EU, 7 november 2002, C-333/00, r.o. 25.

⁸ Art. 9, lid 2 van het Decreet betreffende de studiefinanciering van de Vlaamse Gemeenschap

⁹ Verwaltungsgericht Osnabrück 10 december 2015, nr. 4 A 253/14 en Verwaltungsgerichtshof Stuttgart 18 maart 2019, nr. 11 K 13184/17.

de toepassing van artikel 10 van Verordening 492/2011, inzake de toegang tot onderwijs van kinderen van migrerend werknemers, niet de eis mag worden gesteld dat de ouder minimaal drie maanden ononderbroken moet hebben gewerkt.¹⁰

Vraag 8

Kunt u aangeven waarop een Duitse student recht heeft die in Duitsland woont en studeert en waarvan een van beide ouders als grensarbeider in Nederland werkt en de andere in Duitsland werkt? Op welke studiefinanciering uit Nederland, uit Duitsland en welke gezinstoelagen (zoals Duitse kinderbijslag) heeft de student en het gezin recht? Heeft de student ook recht op het Nederlandse studentenreisproduct of een compensatiebedrag daarvoor?

Antwoord 8

Als een van de ouders in Nederland werkt én de status van migrerend werknemer heeft dan heeft het kind van deze migrerend werknemer, die woont en studeert in Duitsland, recht op Nederlandse studiefinanciering. Dit is inclusief een reisvoorziening, of in dit geval een ov-vergoeding, dat onderdeel is van de studiefinanciering. We spreken hier van meeneembare studiefinanciering, omdat het gaat om het meenemen van Nederlandse studiefinanciering naar een ander land. Dit recht bestaat op grond van artikel 2.14, tweede lid, van de WSF 2000 en artikel 5a, eerste lid, onder a, van het Besluit studiefinanciering 2000.

In deze casus zou het betekenen dat de uitwonende student vanaf 1 september 2023 voor Nederlandse studiefinanciering in aanmerking komt. Het gaat om de volgende bedragen per maand:

- Basisbeurs uitwonend: € 274,90
- Aanvullende beurs: maximaal € 416 afhankelijk van het verzamelinkomen van de ouders.
- Onderwijsvergoeding studentenreisproduct: € 120,96
- Maximale lening uitwonend: € 266,97
- Maximale collegegeldkrediet: € 192,83 in het geval van wettelijk collegegeld
- Tijdelijke ophoging basisbeurs in verband met gestegen energiekosten: € 164,30

Uiteraard dient de student dan wel aan de andere voorwaarden te voldoen om in aanmerking te komen voor studiefinanciering. De student mag geen studiefinanciering van een buitenlandse overheid ontvangen en de student moet voldoen aan de leeftijdseis en de opleidingseis. Voor buitenlandse opleidingen geldt dat deze van vergelijkbare kwaliteit moeten zijn als in Nederland en tot een gelijkwaardig diploma moeten opleiden. Deze eisen voor een opleiding in het buitenland zijn neergelegd in artikel 2.13a en 2.14 van de WSF2000.

Voor de mogelijkheden voor het ontvangen van studiefinanciering in Duitsland verwijs ik u naar het antwoord op vraag 3. Het feit dat één van de ouders niet in Nederland werkt, maakt voor het ontvangen van Duitse studiefinanciering geen verschil. De kinderbijslag is wel afhankelijk van of de ouders in Duitsland belastingplichtig zijn.

Vraag 9

Kunt u aangeven waarop studenten uit andere EER-landen recht hebben in soortgelijke bovenstaande situaties?

Antwoord 9

Het maakt voor het recht op Nederlandse studiefinanciering in de casus in vraag 8 niet uit of de student de Duitse nationaliteit heeft of de nationaliteit van een ander EER-land. De studiefinanciering in de andere EER-landen kent verschillende vormen en voorwaarden. In het antwoord op vraag 20 ga ik daar uitgebreider op in.

¹⁰ ABRvS 19 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1568.

Vraag 10

Kunt u aangeven welk recht er bestaat op Nederlandse studiefinanciering (inclusief compensatie voor het studentenreisproduct) wanneer een ouder in Nederland werkt, terwijl de andere ouder met de kinderen in een ander EER-land woont en het kind in dat EER-land gaat studeren?

Antwoord 10

Als één van de ouders in Nederland werkt én de status van migrerend werknemer heeft dan heeft het kind van deze migrerend werknemer, die woont en studeert in een ander EER-land dan Nederland, recht op Nederlandse studiefinanciering. In dit geval zou het gaan om meeneembare studiefinanciering. Ook in dit geval geldt voor ho-studenten dat cumulatie van Nederlandse studiefinanciering met buitenlandse studiefinanciering niet is toegestaan.

Voor een uitgebreide toelichting op het recht op studiefinanciering in deze casus, verwijs ik u naar het antwoord op vraag 8.

Vraag 11

Heeft u al uitvoering gegeven aan de wens van de Kamer om ervoor te zorgen dat buitenlandse studenten niet dubbel studiefinanciering kunnen ontvangen, zoals wordt verzocht in de aangenomen motie van de leden El Yassini en Peters?¹¹ Zo ja, op welke wijze en zo nee, wanneer gaat u dat doen?

Antwoord 11

Zoals toegelicht in het antwoord op vraag 6 staat in de Wet Studiefinanciering 2000 dat een student geen aanspraak heeft op Nederlandse studiefinanciering wanneer hij in hetzelfde studiefinancieringstijdvak aanspraak maakt op een tegemoetkoming in de kosten voor de toegang tot het onderwijs of voor levensonderhoud van een ander land ontvangt.

Hoe cumulatieve studiefinanciering verder kan worden tegengaan, in het kader van de motie El Yassini en Peters, verken ik momenteel. De uitkomsten zal ik in een brief voor de zomer naar uw Kamer sturen.

Vraag 12

Staat al een vraag op het aanvraagformulier, waarop de student verplicht is aan te geven of hij studiefinanciering uit het buitenland ontvangt, zoals wordt verzocht in de aangenomen motie van de leden El Yassini en Peters?¹²

Antwoord 12

Dat is op dit moment nog niet in alle aanvraagformulieren expliciet het geval. Hoe cumulatieve studiefinanciering verder kan worden tegengaan, in het kader van de motie El Yassini en Peters, verken ik momenteel. De uitkomsten zal ik in een brief voor de zomer naar uw Kamer sturen.

Vraag 13

Heeft u al verrekeningsstelsels opgesteld voor een studiefinanciering uit het buitenland? Zo nee, wanneer gaat u dat doen? Welke overeenkomsten heeft u met andere landen gesloten om ervoor te zorgen dat studieschuld teruggevorderd kan worden wanneer studenten weer uit Nederland vertrekken?

Antwoord 13

Voor het beantwoorden van de vraag ga ik ervanuit dat met een verrekeningsstelsel wordt geduid op een stelsel zoals in Duitsland, zoals dat in het artikel waar deze leden bij vraag 1 naar verwijzen, wordt beschreven. In het artikel staat dat een Duitse student alle inkomsten, waaronder ook eventuele studiefinanciering uit een ander land, moet opgeven. Vervolgens wordt afhankelijk van het inkomen de Duitse studiefinanciering toegekend. Wanneer een ho-student studiefinanciering krijgt in Nederland, is het in het geheel niet toegestaan om ook studiefinanciering in een ander land te krijgen. Daarmee gaat Nederland verder dan een verrekeningsstelsel.

¹¹ Kamerstuk 36 229, nr. 30

¹² Kamerstuk 36 229, nr. 30

Voor het antwoord op de vraag over het terugvorderen van de studieschuld, verwijs ik u naar het antwoord op vraag 15.

Vraag 14

Wat is de voortgang van de toezegging om binnen Europa betere afspraken te maken en in gesprek te gaan voor betere informatie rond cumulatieve studiefinanciering?¹³ Heeft u al initiatief ondernomen om met andere landen gegevens uit te wisselen over wie studiefinanciering ontvangt? Zo nee, wanneer gaat u dat doen?

Antwoord 14

Zoals toegezegd ben ik voornemens binnen Europa het gesprek te voeren over cumulatieve studiefinanciering en het uitwisselen van gegevens daartoe. Ik verwacht deze gesprekken dit najaar te starten.

Vraag 15

Klopt het dat EU-studenten ook tegen de relatief gunstige voorwaarden van DUO kunnen lenen? Welke overeenkomsten heeft u met andere landen gesloten om ervoor te zorgen dat studieschuld teruggevorderd kan worden wanneer studenten weer uit Nederland vertrekken?

Antwoord 15

Alle studenten die in aanmerking komen voor volledige studiefinanciering, ontvangen deze tegen dezelfde voorwaarden. Dat betekent dat ook EU-studenten die kwalificeren als migrerend werknemer¹⁴ een lening af kunnen sluiten bij DUO. Er zijn op dit moment geen overeenkomsten met andere landen over het terugvorderen van de studieschuld. In Nederlandse wetgeving is wel opgenomen dat DUO gegevens van andere landen mag ontvangen en verwerken. In andere landen (en op Europees niveau) ontbreekt echter de juridische grondslag om de gewenste gegevens ook aan ons te verstrekken.

Wanneer studenten vertrekken naar het buitenland blijft een groot deel hun studieschuld terugbetalen. We zien daarbij dat een groot deel van de debiteuren in het buitenland de Nederlandse nationaliteit heeft. Voor degenen die hun studieschuld niet meer terugbetalen, heeft DUO verschillende mogelijkheden. Wanneer actuele contactgegevens van de student in het buitenland bekend zijn, zal in eerste instantie geprobeerd worden contact te krijgen met de oud-student om de student te motiveren weer te gaan betalen. Indien uiteindelijk incassomaatregelen noodzakelijk zijn, maakt DUO gebruik van incassobureaus of gerechtelijke procedures. Dat laatste is tijdrovend en kostbaar, en is mogelijk en toepasbaar in een beperkt aantal landen.

Vraag 16

Wat is de stand van zaken van de uitvoering van de motie van de leden Peters en El Yassini, waarin wordt verzocht te onderzoeken of, en zo ja hoe, het mogelijk is om bij de aanvraag van de aanvullende beurs rekening te houden met of ouders in het land waar ze een inkomen verdienen tot de middeninkomens behoren?¹⁵

Antwoord 16

Ik werk momenteel aan de analyse of bij de aanvraag van de aanvullende beurs rekening gehouden kan worden of ouders in het land waar ze een inkomen verdienen tot de middeninkomens behoren. Deze analyse zal ik in een brief voor zomer naar uw Kamer sturen.

Vraag 17

Op welke wijze stelt DUO de draagkracht (het inkomen van de ouders) vast wanneer een student in een andere EEA-land woont? Kan DUO die gegevens controleren?

¹³ Handelingen II, vergaderjaar 2022–2023, nr. 53, item 8

¹⁴ Of indien één van zijn ouders of partner, kwalificeert als migrerend werknemer.

¹⁵ Kamerstuk 36 229, nr. 18

Antwoord 17

DUO heeft inkomensgegevens op twee momenten nodig: 1) bij het bepalen van de hoogte van de aanvullende beurs (het inkomen van de ouders) en 2) bij het bepalen van de draagkracht voor het terugbetalen van de studieschuld (het inkomen van de oud-student). De (oud-)student met een inkomen uit het buitenland moet dit inkomen zelf aanleveren bij DUO, met daarbij ook bewijsstukken. Als bewijsstuk kan bijvoorbeeld de aanslag van de belastingdienst van het betreffende land dienen. Voor studenten of ouders met een Nederlands inkomen wordt het inkomen bij de Belastingdienst opgevraagd. Voor studiefinanciering wordt gebruik gemaakt van het toetsingsinkomen, wat iets anders is dan het bruto of nettoloon in het buitenland. In bepaalde gevallen berekent de Belastingdienst het wereldinkomen. Als dat bekend is, kan dat inkomen worden gebruikt. Wanneer dat niet bekend is, dan benadert DUO het toetsingsinkomen. Dat gebeurt op basis van de aangeleverde bewijsstukken, waarbij op dit moment nog wordt uitgegaan van het brutoloon. DUO is voornemens dit beleid binnenkort aan te passen, waardoor eventuele partneralimentatie en kosten voor toekomstige inkomensvoorzieningen zullen worden afgetrokken van het brutoloon. De budgettaire consequenties hiervan zijn verwerkt in de eerste supplementaire begroting die onlangs is aangeboden aan de Tweede Kamer.

Vraag 18

Klopt het dat buitenlandse (werk)studenten ook in aanmerking komen voor huurtoeslag (wanneer zij een zelfstandige woonruimte huren) en zorgtoeslag en AOW-rechten opbouwen?

Antwoord 18

Hieronder leg ik achtereenvolgens uit wanneer buitenlandse (werk)studenten in aanmerking komen voor huurtoeslag, zorgtoeslag en het opbouwen van AOW-rechten.

Buitenlandse (werk)studenten afkomstig uit een EU-land kunnen voor huurtoeslag in aanmerking komen als zij een zelfstandige woonruimte huren en aan de overige voorwaarden voor huurtoeslag voldoen, zoals een lagere financiële draagkracht en een inschrijving hebben in de Basisregistratie Personen. Dit is ook het geval als zij een onzelfstandige eenheid huren in een op grond van de in de Wet op de Huurtoeslag opgenomen overgangsregeling aangewezen complex.

Voor wat betreft de AOW-opbouw en het recht op zorgtoeslag van gemigreerde EU-studenten moet eerst bepaald worden welke nationale sociale zekerheidswetgeving van toepassing is. Dit gebeurt op basis van Verordening 883/2004 (Europese basisverordening inzake sociale zekerheid). Bij deze bepaling is van belang of de student naast zijn studie ook werkt. Wanneer uitsluitend in Nederland gewerkt wordt, bouwt de student in Nederland AOW-rechten op en is er recht op zorgtoeslag. Er zijn echter ook situaties waarin een werkende EU-student geen AOW-rechten opbouwt of recht heeft op zorgtoeslag. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de EU-student zowel in Nederland als in een andere lidstaat werkt, geen substantieel deel van zijn werkzaamheden in Nederland verricht en de werkgever niet in Nederland gevestigd is. Een gemigreerde EU-student die niet werkt, bouwt AOW-rechten op of heeft recht op zorgtoeslag als in Nederland wordt gewoond. Waar iemand «woont», wordt bepaald aan de hand van criteria in art. 11 van Verordening 987/2009 (Europese toepassingsverordening inzake sociale zekerheid). De SVB weegt aan de hand van deze criteria of een betrokkene geacht kan worden een woonplaats in Nederland te hebben. Dit doet de SVB op aanvraag in het kader van de opbouw van AOW-rechten en/of verzekering voor de Wet langdurige zorg (Wlz). Omdat een studie een vooropgezet tijdelijk verblijf impliceert, zal dit niet zomaar tot de conclusie leiden dat de student een woonplaats in Nederland heeft. Enkel als er bijkomende omstandigheden zijn die wel op een woonplaats in Nederland duiden, kan de SVB concluderen dat de student een woonplaats in Nederland heeft. Aangezien elk geval op zichzelf staat, valt niet in abstracto te beantwoorden of studenten die vanuit een ander EU-lidstaat naar Nederland zijn gekomen om te studeren AOW-rechten opbouwen of recht hebben op zorgtoeslag. Dit kan alleen op individueel dossierniveau beoordeeld worden.

Vraag 19

Klopt het dat er ongeveer 120.000 buitenlandse studenten in Nederland studeren en dat ongeveer 40% van de instroom in het universitair onderwijs uit het buitenland komt?

Antwoord 19

Dat klopt. Aan het begin van het studiejaar 2022–2023 stonden ruim 122.000 internationale studenten ingeschreven in het Nederlandse hoger onderwijs. Aan het begin van het studiejaar 2021–2022 waren er dat circa 114.000. Aan het begin van het studiejaar 2022–2023 was 41% van de studenten die voor de eerste keer in hun onderwijsloopbaan ingeschreven stonden in het Nederlandse wetenschappelijke onderwijs een internationale student. Aan het begin van het studiejaar 2021–2022 was dat 40%.

Vraag 20

Welke andere landen binnen de EU hebben een vorm van studiefinanciering? Hoe voorkomen zij cumulatie van studiefinanciering en hoe gaan zij met middeninkomens (uit andere landen) om?

Antwoord 20

Een meer volledig beeld van de vormen van studiefinanciering in de individuele landen wordt geboden door de website van Eurydice, die een «*National student fee and support systems in European higher education (2022/2023)*»-studie heeft uitgevoerd.¹⁶ Eurydice is een netwerk dat inzichtelijk maakt hoe onderwijssystemen in Europa zijn georganiseerd. Het hiervoor genoemde onderzoek vergelijkt landen binnen Europa op het gebied van studiefinanciering.

Alle 27 landen binnen de EU hebben minstens één vorm van studiefinanciering. Landen geven daarbij de financiële steun die zij via studiefinanciering geven op verschillende manieren vorm. De studie maakt onderscheid tussen directe en indirecte studiefinanciering. Directe studiefinanciering gaat om beurzen en leningen die direct aan de studenten worden uitgekeerd. Indirecte studiefinanciering gaat om andere voorzieningen, zoals belastingvoordelen en kinderbijslag, die ouders en/of studenten financieel ondersteunen. Hoewel belastingvoordelen en gezinsbijslagen juridisch anders worden gedefinieerd (zie vraag 21), brengt Eurydice deze wel in kaart wanneer de regelingen beschikbaar zijn voor kinderen ouder dan 18–19 jaar. Deze financiële voorzieningen zijn gebaseerd op het idee dat studenten afhankelijk zijn van hun ouders voor financiële ondersteuning en dat zij geen ander inkomen of vermogen hebben, anders dan hun beperkte inkomen uit een bijbaantje. Op het gebied van directe studiefinanciering zijn in de EU-landen verschillende vormen van beurzen beschikbaar. In mindere mate zijn in EU-landen leningen beschikbaar voor studenten. Gecombineerde directe studiefinanciering van zowel beurzen als leningen is in een aantal EU-landen beschikbaar. Op het gebied van indirecte studiefinanciering, zijn er aanzienlijke verschillen tussen EU-landen. In sommige EU-landen bestaat indirecte studiefinanciering bijvoorbeeld in de vorm van het financieel bijdragen aan vervoer of een onderkomen.

Europese landen verschillen in hoe ze met cumulatieve studiefinanciering omgaan. In Vlaanderen en Frankrijk is cumulatieve studiefinanciering bijvoorbeeld niet toegestaan; in Duitsland is het wel toegestaan, maar wordt cumulatie verrekend. In Europees verband zijn echter nog geen afspraken gemaakt ten aanzien van cumulatieve studiefinanciering. Zoals toegezegd ben ik voornemens om binnen Europa het gesprek hierover te voeren. Enerzijds om het uitwisselen van gegevens tussen landen beter mogelijk te maken, anderzijds om meer te leren van de aanpak van andere landen.

Zoals toegelicht bij het antwoord op vraag 16 werk ik aan de analyse of bij de aanvraag van de aanvullende beurs rekening gehouden kan worden of ouders in het land waar ze een inkomen verdienen tot de middeninkomens behoren. Deze analyse zal ik in een brief voor de zomer naar uw Kamer sturen.

¹⁶ Website: Direct financial support – GRANTS | Eurydice (europa.eu).

Vraag 21

Er is géén sprake van EU-coördinatie van sociale voordelen (waaronder studiefinanciering), die toegekend worden aan werkende studenten op grond van artikel 7 van de EU-verordening 492/2011. Dit leidt tot ongewenste rechtsconflicten en cumulatie. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de uit de algemene middelen gefinancierde kinderbijslag, kindgebondenbudget en kinderopvangtoeslagen, die succesvol gecoördineerd worden door EU-verordening 883/2004. Wanneer de Nederlandse basisbeurs en aanvullende beurs als een gezinsuitkering gedefinieerd worden, zouden buitenlandse EER-studenten, ook als zij werken, geen aanspraak kunnen maken op Nederlandse studiefinanciering. Is het mogelijk om de Nederlandse basis- en aanvullende beurs te kwalificeren als een gezinsuitkering?¹⁷

Antwoord 21

Wat onder gezinsbijslagen in de zin van Verordening (EG) 883/2004 wordt verstaan, is Europeesrechtelijk bepaald. In de verordening worden gezinsbijslagen als volgt gedefinieerd: alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie (artikel 1, onder z). Het Hof van Justitie EU heeft geoordeeld dat met een gezinsbijslag moet worden gelijkgesteld de toelage die bedoeld is om een van de ouders in staat te stellen de opvoeding van een jong kind op zich te nemen, die de opvoeding van het kind beloont en overige kosten voor verzorging en opvoeding compenseert en eventueel de financiële nadelen te verzachten die verbonden zijn aan het feit dat van het inkomen uit een beroepswerkzaamheid wordt afgezien.¹⁸ En dat de definitie van gezinsbijslagen moet worden uitgelegd als overheidsbijdrage aan het gezinsbudget ter verlichting van de lasten die voortvloeien uit het onderhoud van kinderen.¹⁹ Studiefinanciering, met als doel het financieel ondersteunen van de student om een vervolgopleiding te volgen, lijkt niet onder deze definitie te vallen.²⁰ Om studiefinanciering te kwalificeren als een gezinsuitkering zou het EU-recht moeten worden aangepast.

Voor de volledigheid merk ik nog op dat wanneer studiefinanciering als een gezinsuitkering wordt gedefinieerd, dit niet betekent dat buitenlandse studenten geen aanspraak meer kunnen maken. Het zorgt er enkel voor dat anti-cumulatieregels van toepassing *kunnen* zijn. Onder genoemde verordening is het echter mogelijk om gezinsbijslagen uit meerdere landen te ontvangen voor één gezin. De anti-cumulatie zou de studiefinanciering kunnen verlagen tot maximaal het bedrag aan gezinsbijslagen uit de andere lidstaat, maar het zorgt niet dat studenten hier geen aanspraak op kunnen maken. Het zou zelfs zo kunnen zijn dat Nederland de studiefinanciering met prioriteit moet betalen, indien de EU-student het recht op Nederlandse studiefinanciering ontleent aan werken (migrerend werknemerschap). Dit komt omdat uitkeringen verkregen op grond van werkzaamheden met prioriteit worden betaald boven uitkeringen op basis van wonen. In dat geval zou er dus enkel anticumulatie zijn op de buitenlandse uitkering, maar niet op de Nederlandse studiefinanciering.

Vraag 22

Kunt u voor de laatste tien jaar voor elk studiejaar aangeven:

- hoeveel studenten uit EER-landen recht hadden op studiefinanciering?
- wat de kosten daarvoor waren?

¹⁷ Artikel 1, sub z van EU-verordening 883/2004 definieert «gezinsbijslagen» als «alle verstrekkingen en uitkeringen ter tegemoetkoming van de gezinslasten, met uitzondering van voorschotten op onderhoudsbijdragen, en de in bijlage I vermelde bijzondere uitkeringen bij geboorte of adoptie». De uitdrukking «bestrijding van de gezinslasten» in bovengenoemde bepaling moet aldus worden uitgelegd, dat zij met name ziet op een overheidsbijdrage aan het gezinsbudget, ter verlichting van de lasten die voortvloeien uit het onderhoud van kinderen.

¹⁸ Hof van Justitie EU, 11 juni 1998, C-275/96, r.o. 60.

¹⁹ Hof van Justitie EU, 7 november 2002, C-333/00, r.o. 25.

²⁰ Ook de Raad van State lijkt dit standpunt te volgen. Kamerstuk 28 865, nr. A, p. 5.

Antwoord 22

In de onderstaande tabel is aangegeven hoeveel studenten uit EER-landen studiefinanciering ontvingen. De eerste rij is identiek aan de tabel die is opgenomen in de Kamerbrief over internationalisering.²¹ Voor de volledigheid wordt ook hier benoemd dat de urennorm tot 2013 op 32 uur was gesteld, tot 2021 op 56 uur, en dat vanaf 2022 veel nadrukkelijker rekening gehouden wordt met de groep tussen 24 en 56 uur. Voor een uitgebreidere toelichting hierop verwijs ik u graag naar de voornoemde brief. In aanvulling op de tabel in die brief, zijn in deze tabel ook andere groepen EER-studenten opgenomen die onder voorwaarden aanspraak kunnen maken op studiefinanciering.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Recht op SF uit eigen arbeid	1.198	1.664	2.202	2.819	2.592	2.465	2.971	3.552	4.610	5.997	6.325	6.968	9.773
Recht op SF vanuit migrerend werknemerschap ouder	882	1.086	1.342	1.519	1.611	1.492	1.385	1.390	1.414	1.413	1.334	1.443	1.600
Recht op SF vanuit migrerend werknemerschap partner	27	54	83	109	136	150	133	120	128	142	138	161	181
Recht op grond van 5 jaar verblijf in Nederland	177	214	279	364	507	570	519	546	629	565	501	482	452
Totaal	2.284	3.018	3.906	4.811	4.846	4.677	5.008	5.608	6.781	8.117	8.298	9.054	12.006

Voor wat betreft de kosten, het is op korte termijn niet mogelijk om inzicht te geven in de gerealiseerde uitgaven aan studiefinanciering voor EER-studenten.

Daarom is geprobeerd om een zo goed mogelijke benadering daarvan te maken voor de jaren 2022 en 2014 (voor studievoorschot). Deze benadering moet louter gezien worden als grove indicatie, omdat we voor de aanvullende beurs zijn uitgegaan voor het gemiddelde gebruik van Nederlandse studenten (dat waarschijnlijk niet representatief is) en dat eveneens is aangenomen dat EER-studenten alle 12 maanden gebruik maken van studiefinanciering (terwijl dat in de praktijk waarschijnlijk minder is). Voor 2014 zijn we ervan uitgegaan dat alle studenten een uitwonende basisbeurs ontvingen. Op grond van deze aannames zouden de uitgaven aan EER-studenten in 2022 ongeveer € 30 miljoen bedragen en in 2014 € 26 miljoen.

Vraag 23

Kunt u aangeven hoeveel EER-studenten in de komende drie jaren naar uw beste inschatting recht zullen hebben op studiefinanciering en wat de geschatte uitgaven daarvoor per jaar zullen zijn?

Antwoord 23

In de brief over de beheersing van internationale studentenstromen in het hoger onderwijs heb ik aangegeven dat het, zeker op dit moment, moeilijk inschatten is hoeveel EER-studenten in de komende jaren recht zullen hebben op studiefinanciering. Door de terugkeer van de basisbeurs hebben cijfers over de laatste jaren, weinig voorspellende waarde naar de toekomst. De beste benadering van het verwachte aantal studenten is op dit moment de realisatie over 2022, die in de voorgaande tabel is opgenomen. In de raming van de studiefinancieringsuitgaven voor de komende jaren is uit prudentie wel rekening gehouden met een stijging.

Vraag 24

Kunt u bij de uitvoering van de motie van de leden El Yassini en Peters over het onderzoeken van het effect van de herinvoering van de basisbeurs op het aantal EER-studenten dat in Nederland komt studeren, de effecten betrekken die in deze vragen duidelijk worden?²²

Antwoord 24

Ja.

²¹ Kamerstuk 22 452 nr. 85

²² Kamerstuk 36 229, nr. 29

Vraag 25

Kunt u bij de uitvoering van de motie van de leden El Yassini en Peters, die vraagt om een plan om cumulatieve studiefinanciering te voorkomen, de antwoorden op deze vragen betrekken?²³

Antwoord 25

Ja.

Vraag 26

Kunt u deze vragen één voor één en binnen drie weken beantwoorden?

Antwoord 26

De vragen zijn één voor één beantwoord, maar het is helaas niet gelukt dat binnen drie weken te doen.

²³ Kamerstuk 36 229, nr. 30